



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos

María Salvadora Ortiz
Compiladora



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos

María Salvadora Ortiz
(Compiladora)



FLACSO Secretaría General
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

María Salvadora Ortiz
Compiladora

327.2

D596d La Diplomacia de las Cumbres : retos y oportunidades de los
nuevos regionalismos / María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. –
San José, C.R. : FLACSO, 2013.

166 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-9977-68-269-3

1. Diplomacia de las Cumbres. 2. Presidentes – Reuniones.
3. Regionalismo. I. Ortiz, María Salvadora, comp. II. Título

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto
Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora SEGIB

Impreso en San José, Costa Rica
por Perspectiva Digital S.A.
Enero 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

INDICE

PRESENTACIÓN

<i>Enrique V. Iglesias</i>	7
----------------------------------	---

INTRODUCCIÓN

<i>María Salvadora Ortiz</i>	9
------------------------------------	---

SESIÓN INAUGURAL

La diplomacia de Cumbres y el multilateralismo

<i>Enrique V. Iglesias</i>	15
----------------------------------	----

Deepen our relationship

<i>Pierre Vimont</i>	19
----------------------------	----

Menos paternalismo y más igualdad

<i>José Ignacio Salafranca</i>	23
--------------------------------------	----

A different level game

<i>Jolita Butkeviciene</i>	27
----------------------------------	----

La diplomacia de la cooperación al partenariado:
retos y opciones de nuevos regionalismos

<i>Benita Ferrero-Waldner</i>	31
-------------------------------------	----

LOS NUEVOS REGIONALISMOS EN AMÉRICA LATINA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA DIPLOMACIA DE LAS CUMBRES

Para introducir el debate

<i>Enrique V. Iglesias</i>	39
----------------------------------	----

CELAC, desafío y riqueza de la diversidad

<i>Carlos Enrique Appelgren</i>	41
---------------------------------------	----

CELAC y las relaciones ALC-UE

<i>Mirtha María Hormilla Castro</i>	49
---	----

UNASUR: logros y dilemas

<i>José Antonio Sanahuja</i>	55
------------------------------------	----

La Alianza del Pacífico <i>Sandra Fuentes-Berain</i>	61
---	----

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) <i>Antonio García Dangles</i>	67
--	----

The Caribbean Community in the context of CELAC <i>Vilma Kathleen McNish</i>	73
---	----

LAS CUMBRES REGIONALES Y BIRREGIONALES EN EL MARCO DE LOS NUEVOS DESAFÍOS Y EQUILIBRIOS MUNDIALES

Para introducir el debate <i>Susanne Gratius</i>	79
---	----

Pasado, presente y futuro de las Cumbres Iberoamericanas <i>Enrique V. Iglesias</i>	81
--	----

UE – CELAC: five strengths <i>Roland Schäfer</i>	87
---	----

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC <i>Allan Wagner Tizón</i>	91
---	----

Entre lo subregional y lo regional <i>Jorge Taiana</i>	95
---	----

Genética y naturaleza de CELAC <i>Adrián Bonilla</i>	101
---	-----

América Latina y el Caribe: una región emergente en un sistema internacional en transformación <i>Gerardo Noto</i>	107
--	-----

EL PORVENIR DE LAS CUMBRES: UNA NUEVA ESTRATEGIA FRENTE A OTROS ACTORES

Mejorar la coordinación intra-regional <i>Nicolás Pascual de la Parte</i>	115
Ampliar la esfera del diálogo, profundizar la cooperación <i>Jorge Valdez</i>	119
Las Cumbres iberoamericanas y el modelo social europeo: una visión desde el Parlamento Europeo <i>Ricardo Cortés Lastra</i>	127
Las Cumbres como productoras de imágenes o la cuestión de la legitimidad <i>Adolfo Garcé García y Santos</i>	131
Las Cumbres y las relaciones birregionales <i>Francisco Rojas Aravena</i>	135
Las Cumbres, el dialogo de políticas públicas y la transferencia de conocimiento <i>Mario Pezzini</i>	141
CLAUSURA	
Imaginación para renovar <i>Roland Schäfer</i>	149
Cumbres, regionalismos y relaciones euro-latinoamericanas en un nuevo contexto mundial <i>Enrique V. Iglesias</i>	151
RELACION DE AUTORES	157

UNASUR: LOGROS Y DILEMAS

José Antonio Sanahuja¹¹

En primer lugar es necesario destacar brevemente la trayectoria y el acervo de un proceso como UNASUR, ya que su andadura es más prolongada de lo que sugiere su fecha de creación. Hay que mencionar como hito fundacional el momento, en torno al año 2000, en el que se inicia el proceso de creación de un área de libre comercio sudamericana (ALCSA), que se ha ido concretando mediante una serie de acuerdos de complementación económica entre países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de Mercosur adoptados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No hay que olvidar que ese proyecto del ALCSA sigue en marcha y que hacia el año 2018, fecha en la que culmina el desarme arancelario previsto, habrá hecho mucho para integrar económicamente esa región.

Hay que destacar también el importante viraje político que tiene el proceso sudamericano en 2005 con la Declaración de Cuzco y la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que define una agenda con tres “pilares”: un primer pilar de concertación y diálogo político; un segundo pilar económico, dando continuidad a la convergencia de la CAN y el MERCOSUR a través del ALCSA; y un tercer pilar de cooperación regional temática avanzada. Esa cooperación se inició en ámbitos como la cooperación financiera, con la propuesta ya en marcha de un “Banco del Sur” y, sobre todo, la importante iniciativa para la integración de la infraestructura regional de Suramérica (IIRSA), que de forma relativamente independiente venía siendo impulsada por algunos bancos de desarrollo de la región. Con ello se ha introducido una agenda “positiva” de construcción de políticas comunes —en la clásica terminología de Jan Tinbergen, que diferencia esa agenda “positiva” de la agenda “negativa” de supresión de barreras a la libre circulación— en materias relevantes para la integración regional, como las finanzas o la infraestructura física. Finalmente, es en 2008 cuando se produce la definitiva institucionalización de UNASUR con la firma de su tratado constitutivo.

Es importante recordar que UNASUR no es un “G”. Es decir, no es un grupo informal como el G-7. El G-20 o el G-24. Se ha instituciona-

11 Profesor de relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. sanahuja@cps.ucm.es

lizado y cuenta con el correspondiente tratado constitutivo, reglas y órganos decisorios, y una definición muy clara desde el punto de vista jurídico, por la que UNASUR se configura como entidad de cooperación política de carácter intergubernamental. Es sin duda una organización que puede contribuir a promover la integración, pero no es una organización de integración *stricto sensu*. No lo es desde el punto de vista económico, porque no responde a los modelos que conocemos —preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, unión aduanera o mercado interior—, y tampoco lo es desde el punto de vista político y jurídico, pues UNASUR no supone la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, ni a éstos se les han dado competencias para adoptar un derecho común. Tiene, por tanto, una lógica eminentemente intergubernamental. Es regionalismo, pero no integración regional. Esto no es constatar una carencia ni minusvalorar el alcance de UNASUR. Aplicando ese dicho de que en ocasiones lo mejor es enemigo de lo bueno, con ese carácter intergubernamental UNASUR puede responder a la lógica del mínimo común denominador propia de organismos internacionales regidos por la regla de la unanimidad, pero también se ha dotado de la flexibilidad, la agilidad y la capacidad de generar consensos propia de esa lógica intergubernamental. Este último elemento es importante si se considera que UNASUR es la expresión de un “nuevo regionalismo” que en vez de centrarse en la agenda económica de la liberalización económica propia del llamado “regionalismo abierto”, tiene un marcado perfil y agenda política, y expresa el retorno de la política a la región, frente al dominio de lógicas económicas y de mercado de etapas anteriores. Por ello, en ocasiones se le ha denominado “regionalismo postliberal”.

A partir de esta breve caracterización, se pueden destacar brevemente tres logros y cuatro dilemas que afronta UNASUR.

El primer logro de este nuevo regionalismo post-liberal y en particular de UNASUR ha sido su capacidad de atemperar y, en ocasiones, neutralizar conflictos bilaterales y subregionales de una región que ha estado y está todavía, en algunos aspectos, muy dividida. En particular, cabe destacar el caso de la conflictividad entre Colombia, Venezuela y Ecuador, en relación a la actuación de grupos armados y las represalias de un Estado sobre territorio de otro Estado.

UNASUR ha tenido la capacidad de ayudar a estos países a reafirmar las elementales reglas de buena conducta que deben existir entre

los vecinos conforme al derecho internacional, lo que pudiera parecer muy obvio pero como demuestran los episodios de conflicto que se han producido, no lo es tanto. Hoy ese asunto está en una mejor situación, ha sido reconducido y puede afirmarse que la contribución de esa nueva organización regional ha sido importante.

Segundo logro: la capacidad de UNASUR en la gestión de crisis de naturaleza política, como ilustra su intervención en la crisis que vivía Bolivia en el mes de agosto de 2008, en la “Cumbre de la Moneda”, en Santiago de Chile. En esa Cumbre se afronta eficazmente la crisis que vivía Bolivia tras la “matanza de Pando”, y se ayudó a evitar que ese país se precipitara en el enfrentamiento y en un más que posible baño de sangre, y que terminara en la división e incluso la secesión. Mostró así UNASUR su capacidad para la prevención de conflictos y, si me permiten ser políticamente incorrecto, se mostró que existe una “vía latinoamericana” para la aplicación del llamado Principio de Responsabilidad de Proteger, precisamente en su dimensión más importante, que es la prevención de conflictos en los que pueda haber grandes pérdidas humanas, más que el uso de la fuerza y la intervención militar cuando esos conflictos ya han estallado.

Con este segundo logro UNASUR parece confirmar o consagrar la creciente autonomía de la región en materia de gestión de crisis, y su potencial para superar algunas de las limitaciones inherentes a la Organización Estados Americanos (OEA) derivadas de la membresía de los Estados Unidos, que a menudo la incapacita para actuar ante la lógica desconfianza de otros países de la región. Dicho de otra manera, a UNASUR se le admite intervenir en asuntos internos de un Estado miembro de formas que a la OEA no se permitiría, debido a su diferente membresía. Esto es particularmente importante ante crisis políticas en la que peligre el ordenamiento constitucional de los países miembros, como ha ocurrido en algunas ocasiones en los últimos años. Hay que destacar al respecto la adopción de la cláusula democrática con la que ya cuenta UNASUR.

Tercer logro: la cooperación funcional a través de los llamado consejos. Es bien conocida la experiencia del que probablemente sea el más desarrollado de ellos, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), pero también se está dando en otros ámbitos como la asistencia electoral, la salud, o la infraestructura regional. Por el carácter más político de

UNASUR, inicialmente pareció quedar a un lado la agenda económica, habida cuenta además de los desacuerdos existentes sobre qué modelos de integración económica y de inserción en la economía mundial deberían caracterizar a Suramérica. Lo cierto es que esa agenda se asumió explícitamente en el verano de 2011, en un momento muy delicado de crisis de la Eurozona y también de riesgos en Estados Unidos, cuando este país estaba sumido en la discusión sobre la ampliación del techo de deuda. En ese momento el Consejo de Economía y Finanzas de UNASUR, recién constituido, tuvo la capacidad de definir propuestas de amplio alcance para crear mecanismos regionales ante posibles crisis de balanza de pagos inducidas o precipitadas por el riesgo de una recesión global, si bien éstas son difíciles de llevar a cabo tanto desde el punto de vista técnico como político.

Señalados estos logros, cabe destacar cuatro dilemas que enfrentaría esta organización.

El primero de ellos es el dilema entre la gobernanza regional y la gobernanza global, entre el regionalismo y el multilateralismo. UNASUR ha mostrado una gran capacidad de concertación ad intra de la región, pero no de cara a los foros globales, y no se ha constituido como mecanismo para proyectar a la región y formular posiciones conjuntas en los foros globales, por ejemplo en Naciones Unidas, en las instituciones financieras multilaterales o en el G-20.

En el G-20, por ejemplo, hay tres países latinoamericanos —Argentina, Brasil y México—, pero en realidad no actúan como grupo, no conciertan entre sí sus posiciones, ni lo hacen con el resto de la región. Existe una clara preferencia por la actuación individual por parte de algunos miembros de UNASUR, lo que limita las posibilidades de esta organización para configurarse como actor global.

Segundo dilema, en parte relacionado con el anterior: los dilemas entre la política regional y global de algunos de los miembros más importantes de este grupo, y en particular de Brasil, que a pesar de haber sido un actor clave en la gestación y desarrollo de UNASUR, necesita una mejor articulación de su política regional y de su política global, o dicho de otra forma, de su liderazgo regional y de su liderazgo global.

El tercer dilema se refiere al alcance de los consensos. Se ha dicho que UNASUR es una instancia que debe mucho a su diseño e im-

pulso brasileño, pero también es cierto que ha sido moldeado poderosamente por otros países de la región y, aunque refleja aspiraciones brasileiras, ha tenido la capacidad de recoger los legítimos intereses, valores, la identidad del conjunto de la región, de tal forma que otras muchas agendas relevantes de países de Sudamérica se encuentran presentes y se han visto potenciadas por UNASUR. Esto explicaría su fortaleza y el elevado grado de consenso que esta organización presenta, así como su carácter de “paraguas” institucional común ante otras realidades subregionales y frente a visiones diferenciadas respecto al desarrollo económico, la inserción internacional, o la democracia.

Tenemos en este momento, en Suramérica, una América Latina del “Mercosur plus”, versus la que representa la Alianza del Pacífico; una América Latina de la democracia liberal, versus una América Latina de la democracia participativa; una América Latina del regionalismo abierto, y una América Latina del regionalismo post-liberal. Pero todas ellas han sabido encontrarse en UNASUR, y encontrar consensos y definir posiciones comunes. Esto es un logro extraordinariamente importante en relación a la situación de la región.

Cuarto y último dilema, el dilema entre la dinámica de Cumbres y la ausencia de una maquinaria institucional desarrollada. UNASUR, se ha señalado, es un proceso impulsado por Cumbres de presidentes, y también se ha desarrollado a través de instancias intermedias, como son consejos de composición ministerial. Todas ellas, como se señaló, son de carácter estrictamente intergubernamental y tienen como soporte un pequeño Secretariado y una presidencia pro-témpore. Esto es sin duda positivo, pues ha otorgado a UNASUR un enorme dinamismo político. Ahora bien, ello es también expresión del secular presidencialismo que ha caracterizado a las políticas exteriores de América Latina y a su preferencia por instituciones débiles. Cabe preguntarse si para asegurar la estabilidad, la efectividad, y la continuidad de UNASUR como instancia política, para que se puedan desarrollar en mayor medida lo que en inglés se denomina policies y no ser solamente ser un espacio de la politics (conforme esa sutil distinción que existe en inglés, pero que no tenemos en castellano), UNASUR no necesitaría desarrollar una burocracia especializada de carácter más técnico, que pueda dar a sus políticas estabilidad, continuidad y mayor rigor técnico, como por ejemplo tiene la OEA, que cuenta con un desarrollo

institucional que UNASUR no ha tenido, lo que en determinados ámbitos le da evidentes ventajas.

Son cuatro dilemas que, sin menoscabo de sus logros, condicionarán el futuro de UNASUR y que deben ser objeto de atención y de debate inmediato.